Ресурсен център Европа

С подкрепата на програма "Еразъм+" на Европейския съюз

31 януари 2021

КАК ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ОТГОВОРИ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ И СОЦИАЛНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ КРИЗАТА COVID-19?

HOW DOES THE EUROPEAN UNION RESPOND TO THE ECONOMIC AND SOCIAL CONSEQUENCES OF THE COVID-19 CRISIS?

проф. д-р ИНГРИД ШИКОВА,
Катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

In this text, an attempt is made to impartially answer the question how the European Union responds to the economic and social consequences of COVID-19 crisis and to explain the unprecedented nature of the measures, taken by the EU.

Преди да отговорим на въпроса, поставен в заглавието на този анализ, нека си припомним една история, свързана с описанието на слона.



Няколко незрящи приятели се приближили до един слон и всеки от тях трябвало да докосне животното в опит да открие как изглежда то. Но докосвайки различна част от голямото животно, всеки от тях стигнал до различно заключение. Този, който опипал хобота на слона, стигнал до извода, че слонът е гъвкав и кръгъл, докато човекът, докоснал ухото на слона, решил, че слонът е тънък и плосък. Този, който докоснал крака му не се съгласил с това и казал, че слонът въобще не отговаря на тези описания. Общият резултат бил, че нито един от тях не стигнал до точно описание на слона. Оказало се, че всеки е събрал достатъчно доказателства от собствения си опит, за да не повярва на своите приятели и това довело до оживен дебат за естеството на слона.

Както в тази история, обсъждаме реакциите на Европейския съюз /ЕС/ на кризата, предизвикана от пандемията COVID-19 в зависимост от различна гледна точка. Оказва се, че Европейският съюз е толкова сложен и труден за анализиране, колкото и слонът. По същия начин, анализът на реакциите на ЕС по отношение на пандемията от COVID-19 ясно показва, че някои призовават за по-близка интеграция, като твърдят, че слабостите на ЕС се коренят в липсата на компетенции на равнище ЕС в здравеопазването, а други твърдят, че настоящите здравни и икономически проблеми, с които се сблъскват повечето държави-членки на ЕС, са породени от политиката на Брюксел, тоест от намесата на Европейския съюз.

Все пак нека се опитаме безпристрастно да отговорим на въпроса как Европейският съюз реагира на кризата и с какво реакциите в тази ситуация са безпрецедентни?

От пролетта на 2020г. почти всяко едно изречение, съдържащо думата „COVID-19", започва с думите „непредсказуемо", „безпрецедентно", въпреки че имаше и твърдения за предсказуемост на пандемията от коронавируса. Вероятно може да се спори по този въпрос и да има различни мнения, но това, с което всички са съгласни е, че тази криза е безпрецедентна. Безпрецедентна криза се нуждае от безпрецедентен отговор.

Почти два месеца отне на Европейския съюз да завърти колелото на машината и критиците осъдиха бавната реакция от страна на европейските институции. Но нека не хвърляме вината само на европейските институции и да не пропускаме факта, че имаше сериозни разногласия между държавите членки. След като беше преодолява първоначалната паника, по-късно през пролетта на 2020 г. бяха приложени редица инструменти за смекчаване на икономическите и социални последици от тази безпрецедентна криза. Тези инструменти и действия се основават на многобройни отклонения от съществуващите правила и нарушаване на определени табута. Те не са в категорията традиционни действия, която определяме с термина „бизнес както обикновено".

На първо място, безпрецедентната здравна криза, която засегна Европа, породи нови инициативи и създаде нова динамика в бюджетните преговори.

На 25 март 2020 г. девет държави-членки на ЕС изпратиха писмо до председателя на Съвета, в което посочиха, че подкрепят въвеждането на общ дългов инструмент. На 9 април 2020 г. в заключенията на Еврогрупата беше обсъдена възможността за създаване на фонд за възстановяване. Две седмици по-късно председателката на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, посочи възможността за създаване на инструмент, който да позволи на Европейската комисия не само да отпуска заеми на държави членки, но и да разпределя безвъзмездни средства. На 18 май 2020 г.Франция и Германия дадоха начало на съвместна инициатива, предлагаща фонд за възстановяване в размер на 500 млрд. евро, предимно под формата на безвъзмездни средства. На 27 май 2020 г. Европейската комисия отрази духа на тази инициатива в конкретно предложение - Многогодишна финансова рамка от 1 100 млрд. евро за периода 2021-2027 и Европейски инструмент за възстановяване от 750 млрд. евро за периода 2021-

2024 г. На 19 юни 2020 г., а след това на 17 и 18 юли същата година, Съветът обсъди няколко варианта въз основа на проекта на Комисията. На 21 юли 2020 г., след четири дни тежки преговори, 27-те държавни и правителствени ръководители постигнаха споразумение за обвързване на следващия многогодишен бюджет на Европейския съюз с фонд за възстановяване от 750 млрд. евро. Тези документи бяха окончателно приети от Европейския парламент през декември 2020 г.

Решението за вземане на заеми с цел финансиране на икономическото възстановяване на Европейския съюз е безпрецедентно поради своята правна и бюджетна структура, обема и целта си. Това решение е от първостепенно значение, като се има предвид, че 750 млрд. евро са приблизително еквивалентни на сумата от пет допълнителни годишни бюджета на ЕС. Дългосрочният бюджет на ЕС 2021-2027 г., съчетан с NextGenerationEU — временния инструмент за стимулиране на възстановяването, ще бъде най-големият пакет от стимули, финансиран някога от ЕС. С общо 1,8 трилиона евро ще бъде подпомогнато възстановяването на държавите-членки на ЕС от пандемията на COVID-19.

Второ, Европейската комисия предложи и Съветът одобри задействането на общата предпазна клауза от Пакта за стабилност и растеж като част от стратегията за бърз и координиран отговор на пандемията на коронавируса. Това позволи на държавите членки да се отклонят от спазването на бюджетните изисквания за максимум 3% бюджетен дефицит, които обикновено се прилагат в рамките на европейската фискална рамка. Така те могат да предприемат мерки за адекватно справяне с кризата чрез отпускане на повече бюджетни средства на засегнатите от кризата икономически сектори, както и за социално подпомагане на гражданите. Следва да се подчертае, че тази клауза от Пакта за стабилност и растеж никога не е била задействана

Трето, временно бяха облекчени правилата за отпускане на държавна помощ с цел оказване подкрепа на бизнеса. Европейската комисия предложи максимална гъвкавост при използване на средствата по многогодишната финансова рамка 2014-2020 г., което позволява подкрепа за ликвидността на бизнеса и компенсация за преки загуби, претърпени от компаниите и секторите, които са най-силно засегнати от кризата.

Четвърто, бяха предприети съществени действия и от Европейската централна банка, която успя да предложи бърз отговор на кризата и разгърна своя специална програма, съдържаща мерки за подкрепа на икономиката на държавите от Европейския съюз.

Всички тези решения, безпрецедентни по обхват, въздействие и темпове на приемане са исторически. Пробивът, постигнат с тези споразумения, проправя пътя за промени в бъдещото осъществяване на европейската интеграция.

Разбира се, ако докоснем „друга част от слона", трябва да признаем, че има и редица проблеми. Например, гъвкавостта, предоставена по отношение отпускането на държавна помощ предизвиква противоречиви мнения, поради факта, че държавите членки с повече ресурси (например Германия, Австрия, Нидерландия) имат възможност да отпускат много по-големи държавни помощи и да спечелят предимство пред държавите-членки с по-ограничени ресурси (например Испания, Португалия и Италия и др.). Това би могло да доведе до изкривяване на функционирането на единния пазар.

Управлението на фонда за възстановяване също повдига редица въпроси. Държавите-членки на ЕС се договориха за сложен и в някои отношения проблематичен процес на управление и одобрение на отпускането на средствата. Управлението на фонда за възстановяване се основава на техническа оценка, която се осъществява от Европейската комисия в рамките на т.нар. „европейски икономически семестър". Тази оценка се утвърждава от Съвета – тоест от държавите членки. Известно е, че европейският икономически семестър е предназначен за икономическо координиране, основано на препоръки, което не е свързано с разпределението на европейските бюджетни ресурси. Но националните планове за възстановяване, които подготвят държавите членки и тяхното одобрение ще имат важна разпределителна роля – следователно, това не е само техническо координиране, а политическо упражнение.

Съществуват и рискове, свързани със сложността на финансовия пакет, с множеството източници на финансиране, с критериите за разпределение. Те могат да доведат до трудности в изпълнението и невъзможност за постигане на очаквания ефект.

А залогът е голям!

Ако Европейският съюз не успее да насочи европейското възстановяване към нов път на икономическо развитие, ще настъпи сериозно разочарование. Ако резултатите от предприетите мерки са положителни и се постигне устойчиво и балансирано възстановяване, Европейският съюз ще е проправил пътя за бъдещи институционални и политически промени.

Основният въпрос е дали те ще се случат след приключване на кризата.

Тук можем да се обърнем към друга съществена част от „слона" – как се вземат решенията в Европейския съюз по време на кризата, предизвикана от пандемията COVID-19. Но преди да отговорим конкретно на този въпрос, нека обърнем внимание на следния интеграционен парадокс – държавите-членки са готови да разширят обхвата на дейността на Европейския съюз до нови области на политиките, но отказват да предоставят нови правомощия за вземане на решения на ниво Европейски съюз. Като се има предвид това парадоксално отношение към политическата интеграция, успешното колективно действие на Европейския съюз зависи силно от държавните и правителствени ръководители на държавите членки. Технократите в Европейската комисия и министрите в Съвета все по-рядко постигат окончателни решения по важни въпроси, макар че те играят важна роля в подготовката им и в надзора върху изпълнението. Оказва се, че Европейският съвет играе съществена роля за решаване на проблеми и постигане на консенсус, тоест държавните и правителствени ръководители са най-важните действащи лица особено, когато трябва да се отговори на вътрешни или външни кризисни ситуации.

И сега да отговорим на въпроса допринесе ли кризата за по-голямата роля на Европейския съвет и съответно на държавните и правителствени ръководители. Отговорът е категорично ДА! През 2020 г. бяха проведени 13 срещи на държавните и правителствените ръководители - 8 чрез видеоконференции и 5 присъствени срещи на Европейския съвет. Никога досега в историята на европейската интеграция не са провеждани толкова много заседания на Европейския съвет. С избухването на финансовата криза през 2008 г. бяха проведени 7 заседания на Европейския съвет, а през 2011 г. - 10. Дневният ред за

2021 г. предвижда 7 заседания на Европейския съвет. Оказва се, че личното съгласие между ръководителите на държавите е ключовият метод за вземане на решения. Външните събития и непредвидените кризисни ситуации налагат бързи усилия за постигане на консенсус сред ръководителите, без които ЕС не може да действа. Но от друга страна, все по-трудно е да се разграничат националните и европейските компетенции, националните и европейските отговорности. Това често предизвиква несправедливо недоволство у гражданите към Европейския съюз, докато то би трябвало да е насочено към националните лидери и изпълнението на техните отговорности.

По-голямата роля не означава, че няма критика по отношение на действията на държавните и правителствени ръководители в рамките на Европейския съвет Скорошен пример е свързан с фонда за възстановяване. На последното си заседание през декември 2020 г. Европейският съвет успя да отблокира приемането на фонда за възстановяване и на Многогодишната финансова рамка за периода 2021-2027 г., като постигна съгласие по декларация от две страници относно прилагането на механизма за върховенство на правото. Този компромис получи много похвали, но също така и много критики. Най-критичното внимание е насочено към решението на Европейския съвет, Европейската комисия да не предлага мерки по спазване на върховенството на правото, преди да е изготвила насоки за прилагането на специалния регламент в тази сфера. Това решение разгневи юристите. Европейската комисия е независима институция. Тя има ключова роля като пазителка на Договорите и на общностното законодателство, което предполага да прилага регламента от януари 2021 г. по безпристрастен начин. Това е един малък детайл, който обаче показва ролята на държавните и правителствените ръководители във вземането на решения и техния нарастващ интерес към установяване на контрол върху важни въпроси, особено върху тези политики, които определят изборния успех или неуспех, както и съдбата на коалиционните правителства.

Ако още веднъж се докоснем до нашия „слон", можем да стигнем до извода, че Европейският съюз е оборудван със средства и инструменти, които могат да действат само при нормални обстоятелства, но не и по време на криза. Липсата на необходимите инструменти обяснява защо някои кризи стават по-трудни за преодоляване както в политически, така и в оперативен план, отколкото ако

необходимите инструменти и процедури вече съществуваха. Разбира се, всяка криза има различни причини, основава се на различен проблем и се състои от специфични, често уникални обстоятелства. Освен това кризите не засягат по един и същ начин всички държави-членки на ЕС. Кризите допълнително изострят политическите позиции, свързани с националните интереси. При кризи обикновено Европейският съюз концентрира усилията си върху краткосрочни инициативи, а по-късно насочва вниманието си към по-дългосрочни стратегии, които имат за цел да предотвратят подобна криза в бъдеще. Всичко това налага да се подготви комплексен стратегически подход за справяне с кризите в бъдеще.

Общественото мнение е разделено по отношение на отговора на Европейския съюз на кризата, предизвикана от пандемията COVID-19. Според Евробарометър № 93 – октомври 2020 г. 45% от респондентите са доволни, а 44% не са доволни от предприетите мерки от ЕС. 37% от респондентите смятат, че Европейският съюз трябва да даде приоритет на създаването на стратегия за справяне с подобни кризи в бъдеще. Според 30% приоритет трябва да бъде разработването на европейска здравна политика, а само 19% смятат, че инвестирането на повече пари в икономиката за справедливо и устойчиво възстановяване трябва да бъде приоритет на ЕС. Едва 9% подкрепят увеличаването на бюджета на ЕС. Едновременно с това 62% от анкетираните отговарят, че се доверяват на Европейския съюз и вярват, че той ще взема правилните решения в бъдеще в отговор на пандемията от коронавируса.

В заключение

Може да се твърди, че Европейският съюз предприема безпрецедентни мерки за справяне с кризата, но тяхното въздействие предстои да бъде преценено в зависимост от активните действия на държавите членки. Важно е, дали ще бъдат оползотворени всички предложени възможности и дали ще бъдат извлечени поуките от кризата. Според Жан Моне - един от бащите основатели на проекта за Обединена Европа - "*хората приемат промяната само при необходимост и виждат необходимостта само в криза*".

Какво ще направи Европейският съюз след приключване на кризата, ще има ли стратегия за справяне с подобни кризи в бъдеще, ще превърне ли част от временните мерки в постоянни икономически лостове, в каква посока ще се реши

дилемата повече или по-малко интеграция – от отговорите на тези въпроси и от конкретните стъпки, които ще бъдат предприети ще зависи бъдещата архитектура на европейския ни дом.